

学童保育に関する考察

村 上 尚 三 郎

I 学童保育事業の推移

学童保育事業、正しくは「留守家庭児童会事業」という。通俗的に学童保育といっても、今日、この事業は、児童の健全育成を標榜した国の児童政策下にはあっても、児童福祉法にはのってこない、つまり児童福祉法の適用を受けない、いわば「児童福祉の潜在的な領域・機能」として把握することができようか。

小学校低学年の、それも放課後帰宅しても保護者のいないいわゆる「かぎっ子」の、下校後の生活を保障しようとするのがそもそのねらいであった。

このことは実は働く母親の労働権の保障とも関連する。昭和30年代後半からの経済成長指向以来、その象徴的な側面ともみられる婦人労働の増加に伴って、学童保育は働く母親の立場から「社会的要請としての学童保育」の問題となってクローズアップされてきた。

当初、民間の発意にはじまり、やがて自治体レベルでそれぞれ独自のシステムで行なわれてきたこの事業は、昭和41年文部省の「留守家庭児童会事業」として、より公的な性格をもつようになってきた。その後昭和46年になると「留守家庭児童会事業」は「校庭開放事業」に継承される。やがて昭和51年所管は文部省から厚生省に移り、留守家庭児童の問題は「都市児童健全育成事業」の枠組みの中に組みこまれた。

この「都市児童健全育成事業」の骨格は、都市児童健全育成事業実施要綱（昭51・7、各都道府県知事・各指定都市市長宛厚生事務次官通知）で、「近年、都市においては、核家族化の進行、既婚婦人の職場進出等による留守家庭児童の多発がみられること、また、人口の都市集中、交通量の増大等による児童の遊び場の不足が生じていること、更に、地域における住民相互の連帯意識の稀薄化に伴う家庭の孤立化等により、児童養育の不安が増大していること等児童の健全育成上種々複雑な問題が発生している」社会的事実を認め、「このような都市特有の諸問題に対応し、都市児童の福祉の増進を図る」ことを趣旨としたものである。

この要綱は、人口5万以上の市または特別区を対象に

- (1) 家庭児童対策民間指導者養成事業（民間指導者養成事業）。
- (2) 社会福祉施設園庭開放事業（園庭開放事業）。
- (3) 留守家庭児童等のための地域組織育成事業（児童育成クラブの設置、育成事業）。
- (4) 都市児童に対し体力の増進、情操を豊かにすること等児童の健全育成を図る事業で厚生

大臣が適当と認める事業（その他の事業）。

の4部門を事業領域としている。このうち、

留守家庭児童にかかわる(3)についての事業内容、実施方法をみると、

- ① この事業は、留守家庭児童等の余暇における保護・育成に資するため、地域住民の積極的な協力を得て、児童育成クラブの設置及び育成を行ない、地域的な連帯のもとに、必要な児童健全育成活動の推進を図ることを趣旨とする。
- ② 児童育成クラブは、民間指導者、地域の児童の保護者等（育成指導者）及び児童をもって構成するものとし、対象児童は、留守家庭児童（小学校1～3年の学童）を主体とし、その他参加を希望する児童をも加えるものとする。
- ③ 児童育成クラブの活動の拠点は、地域の福祉センター、寺社等とし、その効果的な設置及び育成に資するため、育成指導者に対する、児童の生活指導の充実に必要な現地における実際指導及び研修並びに児童健全育成活動に必要な設備の整備を行なうものとする。

となっている。

さらにこの事業の実施主体（国の助成対象となる）の選定に当たっては、

- ㊶ 地域における児童の健全育成及び地域連帯性を図るための民間指導者が十分養成されていないこと。
- ㊷ 児童遊園等屋外の児童の遊び場が十分整備されていないこと。
- ㊸ 児童館の普及率が低いこと。
- ㊹ 母親の就労等により、真に保護育成を要すると思われる留守家庭児童（小学校1～3年の学童）が多数発生していること。
- ㊺ 社会教育等の関連施策における類似事業が未だ不十分であること。

等があげられ、明らかに後進地促進型ともいえる（きわめて抽象的な）規準を打ちだしていることが注目されるのである。

ところで、かつて行政管理庁が行なった『青少年対策に関する企画ならびに総合調整機能について』の行政監査のうち「青少年健全育成施設について」の監査結果（関係各省庁に対する勧告）をここでみておこう。

青少年健全育成施設について

1. 施設の整備について

（整備計画について）

社会的諸条件の急速な変動により、青少年の健全育成のための施設の必要性はとみに高まっているが、これら施設は全般的に少なく、施設を所管する関係各省の計画も施設活動の対象となる青少年の欲求や分布の動向などについての把握が不十分であり、か

つ、その整備方針もそれらの動向に必ずしも即応していない面がある。また、国の総合的な整備計画はいまだ策定されていない。このため施設整備の推進に欠けるものがあると認められるので、次の措置を講じ、実効性ある計画としてその整備をはかる必要がある。

① 関係各省は、施設活動の対象となる青少年の分布の動向などに配慮し、需要度の高い地域または施設から整備をはかるようそれぞれの計画に検討を加えること。（文部省、厚生省、労働省）

② 青少年対策本部は、関係各省と協議調整し、施設整備に関する国の総合的計画の策定に急ぐこと。（総理府）

（当面の整備措置について）

施設の整備については、当面、次のような諸条件の整備等をはかり、青少年が集中する地域において施設が著しく不足している状態の緩和につとめる必要がある。

① 関係各省は施設整備の緊要度の高い地方公共団体に対しては、その整備について適切な指導を行なうこと。

② 施設整備における地方公共団体の自己負担の増大、用地確保の困難にかんがみ補助および融資の方法について検討を加え、現行の助成方法の改善をはかること。（文部省、厚生省、労働省）

2、施設における事業の活発化について

（事業実施の具体的基準等の整備等について）

関係各省は、施設の運営の実態を把握し、青少年の健全育成に必要な具体的事業内容または施設の具体的運営基準等を整備して、地方公共団体に示し、指導を強化すると共に、関係機関および地元青少年団体との連携をはかり、施設活動の広報を積極化しよう指導する必要がある。（文部省、厚生省）

（指導職員の充実について）

関係各省は、青少年の育成に必要な指導職員の充実化をはかるよう地方公共団体を指導するとともに、職員に必要な知識技能の向上をはかるため研修、講習等の強化をはかる必要がある。（文部省、厚生省、労働省、運輸省）

3、施設管理の適正化について

施設管理体制が不十分なため、施設の利用が阻害されているもの、施設が他に専用または転用されて施設の機能が発揮されていないものなど、管理の不適当なものがみられる。

関係各省は、施設管理の適否が効果的な事業実施に重要な関係を有することにかんがみ、施設の管理体制ならびに管理方法について標準的要領を定め、地方公共団体に明示し、指導を強化する必要がある。（文部省、厚生省、運輸省、労働省）

4, その他

(学校体育施設の開放促進について)

社会体育施設の著しい不足から、学校体育施設の開放の緊要性は高まっているが、実施状況は低調であり、未開放はとくに大都市において目立っている。これらの原因は、主として、開放に関する方針の不明確および学校管理上の不安などによるものと認められるもので、文部省は次の措置を講じ、積極的に開放を促進する必要がある。

- ① スポーツ振興法第13条による施設の開放について、その方針を具体化すること。
- ② 開放に伴う学校管理上の問題とその対策を検討し、所要の措置を講ずること。(文部省)

(河川敷地の利活用について) —略—

傍点筆者

※ 国及び地方公共団体は、その設置する学校の教育に支障のない限り、当該学校のスポーツ施設を一般のスポーツのための利用に供するよう努めなければならない。

2, 国及び地方公共団体は、前項の利用を容易にさせるため、当該学校の施設(設備を含む)の補修等に関し適切な措置を講ずるよう努めなければならない。

——昭・36・6・16法律第141号・第2章スポーツ振興のための措置——

行政管理庁によるこの監査は、実は「都市児童健全育成事業」に遡ること12年前の昭和38年に行なわれたものである。

子どもの健全育成にかかわる行政の多面性(裏を返せば統一に欠ける、これからも欠けるであろうと思われる問題性)もさることながら、問題解決の行政努力の不足不備、手ぬるさ、ひいては、行政監察の遅効性をまざまざとみる思いである。

その後10年を経過して中央児童福祉審議会は「今後推進すべき児童福祉対策について」答申した(厚相の諮問「今後における児童及び精神薄弱者の福祉に関する総合的、基本的方策」は昭和47年10月)。

同答申は『家庭児童の健全育成対策について』の中で、福祉対策における基本的視点から「福祉行政において重点的に援助を要する児童の年齢は、特に幼少の児童であり、それは、発達の特性からみて、家庭を中心とした生活の安定と健全な育成への要求が強いからである」とし、そのため特に考えなければならないことは、子どもに健全な遊び場を提供することによって集団の中でいきいきとした活動ができるよう、またいっぽうで、親が精神的に安定した状態のもとで養育することについて援助ができるよう、つまり子どもの確かな活動と親の養育能力のふたつの点にふれ、さらに「現在の近隣社会関係の稀薄化を考慮するならば、幼少の児童及び母親が孤立的な状況におかれることがないように、地域の中で連帯感を強化しながら健全育成の目的を達成できるように、積極的な援助と指導とを行なう必要がある」としている。

また、やや具体的には「(地域の児童のすべて) 特に幼児および小学校低学年の児童にとって、容易に利用できるものとするためには、その児童の遊戯圏、生活圏に見合って児童館を漸次整備していく必要」, 「(一般児童を対象とする遊びを通しての集団的、個別的指導および母親クラブ活動の拠点としての機能に加えて、地域の実情によっては、付带的に、) 要保育幼児および留守家庭における低学年学童等の特定の児童に対する計画的な育成指導の機能をも強化する必要」, 「児童館を中心として活動する児童厚生員の資質の向上を図ることである。(略) その指導のあり方が児童の諸能力の発達に強く影響することから、児童厚生員については、計画的な研修が行なわれるよう行政指導を強化する必要」の3点を、「児童館の整備および機能の充実」に向けて焦点づけて指摘する。

いっぽう、子どもの遊び場の不足や、増加している母親の就労に伴う家庭養育機能の低下・弱化による地域社会における子どもの生活の不安定を解消し、より望ましく健全育成を図るうえで例えば幼少児30名程度をユニットにした児童育成クラブ(仮称)を設けて、「特に留守家庭児童や交友関係に恵まれない児童等については、このクラブの構成員として、積極的に吸収するように配慮する必要」があることを、「地域児童育成事業の促進」の観点から指摘している。

いまひとつ注目されるのは、「その他の地域の育成機能を強化するための対策」の一環として、児童委員活動の促進を期していることである。元来、児童委員は地域におけるボランティア活動の中心的存在として多様に活動することが期待されるが、わけでも「予防的見地から援助を必要とする家庭児童の早期発見に努めることが重要である」とする、アグレッシブ・ケースワークに通ずるアプローチの必要が強調されていることである。

以上、答申書「今後推進すべき児童福祉対策について」の、主として学童保育にかかわる部分(「家庭児童の健全育成対策について」より)を摘出してみてきたが、答申書全体をとおしていえば、総じて現下の社会状況を極めて客観的にまた鋭く分析し、子どもをとりまく環境の欠落をあまねく指摘し、その問題点を浮きぼりにし、これに対し講じなければならない緊急の対応策について巨視的で順序づけられた見解を披瀝していることは高く評価されることである。ただし、部分的にみれば、直接、当該の子どもたちの健全育成ということについて、当然言及されて然るべき「この種事業と学校教育との関連」については全く触れることなく、何ら指摘するところがないのは遺憾というほかはない。社会の機能分化が進めば進むほど、さらに大局的な立場にたつての、関連機能の統合化をどうはからなければならないかが直前の政策課題として重視されなければならないはずのものであろう。

何れにしても、この答申をうけて2年後に厚生省は「都市児童健全育成事業実施要綱」(昭51・7)を明らかにしたのである(前出)。

Ⅱ 学童保育の問題点

これまで学童保育の推移を概観してきた。

各自治体単位で行なわれている今日の学童保育には、客観的な法的基準もなく画一性もないだけに、全国的にも共通した問題や各地域にそれぞれ特有な個別の問題がある。以下にその主要な点をみていこう。

1. 国の制度化が実現するに至らなかったこと。

学童保育はほぼ20年間の推移をみて、関係者の最大の関心事は、この事業が国の制度化をみることなく今日に至ったことではなかろうか。本稿の冒頭で、児童福祉法の適用を受けない潜在的な領域・機能であるとしたのはこのことである。

全国学童保育連絡協議会による国会請願（第84国会・昭和53年5月9日・参議院社会労働委員会）は『児童福祉法にもとずき、学童保育の制度化を要求する』ものであった。

請願理由をみると、

- 婦人労働者の増大と社会的役割の重要性——略——
- 留守家庭児童を放置できない環境の悪化——略——
- 遅れている国の施策

学童保育は、こういった子どもたちの放課後を心配する働く父母の切実なねがいから生まれました。現在多くの地方自治体が公的施策としてとりあげ、47都道府県のすべてに一ヶ所以上の学童保育所が存在するまでに至りました。東京都、大阪府、埼玉県では、都府県として学童保育に対する補助を行ってきましたが、最近奈良県なども県担補助の予算を計上しました。

しかし、全国の小学校在籍児童1千万名の中15%から20%が留守家庭児童といわれる中で、全国の学童保育の数はわずか2000ヶ所、利用児童数は6万名にすぎず、圧倒的に学童保育は不足しています。

地方自治体の自主事業の枠内では限界があり、自治体担当者や議会からも、国の制度を望む声が高まっています。

○ 法にもとづく制度化は国の責務

こういった社会的要請に押されて、厚生大臣も国会で学童保育の必要性を認め、51年度から「都市児童健全育成事業」をはじめたことは、全くの無策から一歩足を踏み出したこととして評価されるところです。しかし残念なことに「都市児童健全育成事業」の予算は年間わずか1億円にすぎず、またその補助対象の市が人口5万人以上という制限があり、補助対象経費も、地方自治体がかかっても必要としている施設費、人件費を含まないという内容であり、補助としては大へん不十分です。

児童館の数にしても、全国わずかに、2000館にすぎず、全国の小学校数24,000校の1割

にも満たないのが現状です。

学童保育は、児童福祉法の精神に照らしても、本来国が責任を負うべき事業であることは明らかです。

教育基本法、児童福祉法制定30年の今日、法の精神にもとずき、学童保育の制度化が早急に実現されるのが当然であると考えます。

としている。（傍点筆者）

具体的な請願事項は、

- (1) 留守家庭児童の放課後の生活を保障するため、専用施設（室）と専任指導員をもち、年間を通して開設される学童保育を制度化して下さい。
- (2) 都市児童健全育成事業を実態に合わせて改善、拡充して下さい。
- (3) すべての子どもの生活環境整備のために、児童館、遊び場などを増設して下さい。

の3点で、国の制度化ならびに関連する付帯事項について国の政策決定を促している。

実はこの請願は第2回目のものであって、昭和48年に制度化要求の、はじめての国会請願を8万署名のもとに行なっている。

こうした一連の請願活動は（上記請願書自体も指摘しているように）それなりの成果はあったとしても、これを、社会福祉方法・技術における、純粋な意味でのソーシャル・アクションと呼ぶには若干の疑義なしとしない。即ち、

- ① 請願に向けての広報活動は十分であったか。
- ② 請願の発起体は単一の組織でよかったのか。
- ③ 請願に至る過程で、各地域において解決（改善）しておかなければならない問題はなかったか。

などである。

○ 合理的な世論喚起——より広範な国民的合意の確立、○ 関連社会資源との調整・組織化——同一目的のために統合された専門家集団の力量の発揚、○ 活動そのものを常に自己評価しながら、コミュニティ・ペースを崩さない着実性——地域間格差の是正・解消。

これらは、社会福祉の総合的な方法・技術の一分野ソーシャル・アクションの最小限の要素といえるであろう（これらの事項は以下の問題点にも関連する）。

何れにしても、以上のほかに、学童保育に関する国の行政所管が文部省から厚生省に移管された経緯は、学童保育の主体をいわゆる「どっちつかず」の曖昧模糊とした印象は拭いざることができないし、加えて「都市児童健全育成事業実施要綱」策定の基礎にもなった中央児童福祉審議会答申（前出）にも学童保育制度化への志向性は全くみられなかったことなどが、制度化黙止の要因ではなかったであろうか。

しかし、請願書にもある「学童保育は、児童福祉法の精神に照らしても、本来国が責任を負うべき事業であることは明らか」だとする指摘は正しい。この指摘の中には、このままで

いくと、学童保育に関する児童福祉法の当該部分（後出）が空文化する危惧と戒めが込められているとみてよいであろう。

学童保育制度化をめぐる当今の前向きを考え方を集約すると、いまま触れたように、学童保育を児童福祉法第39条（保育所）第2項^{※※}の規程にのっとり、明確に児童福祉事業の一環として軌道に乗せるべきであるとする考え方と、児童健全育成事業を全国的規模で発展させる中に、学童保育を積極的に吸収する（昭和49年中央児童福祉審議会の答申にも見られ、いま呼称されている一部都市の「児童館方式」はそのひとつのシステム）べきだとする考え方が交錯しているといえよう。

関連して地域の問題点のひとつに「学童保育事業の行政所管を教育委員会から民生部局へ移すべきである」とする声にも（とりわけ当該の自治体は）謙虚に耳を傾ける要があろう。

これは試見の域を出ないが、いままた考え方、その前者の学童保育法制化型であれ、後者の児童健全育成型であれ、運営上の所管ということについていえば、いわゆる公立民営を原則として学童保育を地域社会福祉協議会のもとにおくという方式を提唱しておこう。

※※ 「保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる。」

ここで、その他の児童とは小学校低学年児童とされている（厚生省児童局長通知一昭・24・11―）。

2. 指導者の人材確保等の問題。

子どもの望ましい成長発達に欠かせない人的資源として、望ましい指導者が必要であることはいうまでもない。

都市児童健全育成事業が第1に民間指導者養成事業をとりあげていることでもわかるように、この領域は地域社会にとっても喫緊の課題であるといつてよいであろう。今日、子どもの育成にかかわる地域専門資源は決定的に不足していることを筆者は指摘してきたが、原則として指導者は「社会福祉の方法・技術を身につけた、児童福祉の、よりすぐれてヒューマンな実践的専門家であって欲しい」という期待感をもつものである。

因に、近畿圏下のいくつかの市町について学童保育の指導者をどのように規定（実施運営要綱等で）しているかをみるとつぎのとおりである。

表 1 学童保育指導者についての規定 (昭. 56. 4. 1 現在)

市町	規 定
N	指導員は、児童の保護育成に熱意を有する者で、（教員、社会教育主事、保母の免許の資格を有する者）、または教育委員会が適当であると認める者の中から市長が契約する。
M	指導員は、社会教育関係で指導者として相当の知識経験を有し、児童の指導育成に熱意をもつ者の中から教育委員会が選任する。

O	指導員は児童の育成指導に熱意を有する者で、教員、社会教育主事の免許を有する者、または社会教育関係団体で指導者としての経験を有する者、児童福祉法による保母資格を有する者等児童の指導についての知識経験を有する者を教育委員会が任用する。
U	育成指導員は、児童の育成指導に熱意をもち、必要な知識経験を有する者の中から教育委員会が任命する。
Y	(児童育成施設に必要な職員を置く)
H	不明。

註 傍点筆者

身分はすべて嘱託（アルバイトを含む）。

H市については保護者対象の運営要綱になっているので明記されていない。

表1から、「児童の保護育成に熱意を持ち」とする心情的な部分が注目される。これに加えて公的な免許・資格の保持者としているのは2市町にすぎない。

そこでこの2市町のうちのN市について指導員の現状をみると表2のとおりである。

これでわかるように、「経験年数」では指導員、アルバイト指導員ともに5年未満が多く、その比率は指導員で50％、アルバイト指導員は100％となっている。指導員の残り50％は5年以上15年未満でかなりキャリアを積んでいるであろうことが推測される。

「年齢」を区分すると必ずしも平均的に分布していないが、30年というはばの中で高低がみられ、平均年齢は両者ともほぼ38歳前後となっている。これは他市町、例えばY市の42歳、U市の41歳に比べると低く、O町の27歳に比して高い。

つぎの「学歴」や「資格」は専門的資質をみる一応の目安となるが、「学歴」は何れも高校卒が過半数（指導員13名・65％、長期アルバイト指導員6名・66.7％）を占め、大学卒は15％以下で低い。「資格」についてみると「なし」が指導員で14名（70％）、長期アルバイト指導員6名（66.7％）と過半数であることが注目される。これはN市の規定（表1）にみる「または教育委員会が適当であると認める者」に当たるわけであるが、これについては「今後、指導員の採用条件を厳しく……」といった声もないではない。

「高学歴」、「有資格」が学童保育指導者としての決定的条件であるときめつけることには異論はあるとしても、「対象とともに学ぶ」、「対象の自立とともに自己も変革する」指導者としての原則はつねに確認されなければならないのである。

この認識に立って、指導者が自己の研修を深めることは必然の過程であり社会的要請でもあるのだ。

このような問題について、おりしもN市児童対策審議会が答申書「N市の留守家庭児童会事業のあり方について」（昭・57・8）の中で、学童保育の質的向上を目ざしての、指導員の任用や身分保障とあわせて、指導員自らのより高次な専門職志向の資質啓培に期待を寄せていることは着目に値する（後出資料参照）。

ところで、同じ学童保育といっても地域によって格差（質の高低）のあることはやむを得

表 2 N 市における指導員の状況 —その 1, 指導員—

経 験 年 数		年 齢		最 終 学 歴		取 得 資 格	
年 数	人 数	年 齢 区 分	人 数	学 校 種 別	人 数	種 別	人 数
5 年未満	10	25歳以上 30歳未満	3	中 学 卒	1	保 母	1
		30歳以上 35歳未満	5			幼稚園教諭	0
5 年以上 10年未満	8	35歳以上 40歳未満	1	高 校 卒	13	小学校教諭	0
		40歳以上 45歳未満	4				
10年以上 15年未満	2	45歳以上 50歳未満	4	短 大 卒	3	中学校校諭	2
		50歳以上 55歳未満	3			高等学校教諭	3
(平均年数)	(4.4年)	50歳以上 55歳未満	3	大 学 卒	3	な し	14
		(平均年齢)	(38.9歳)				
計	20	計	20	計	20	計	20

—その 2, 長期アルバイト指導員—

経 験 年 数		年 齢		最 終 学 歴		取 得 資 格	
年 数	人 数	年 齢 区 分	人 数	学 校 種 別	人 数	種 別	人 数
5 年未満	9	25歳以上 30歳未満	2	中 学 卒	0	保 母	1
		30歳以上 35歳未満	3			幼稚園教諭	0
5 年以上 10年未満	0	35歳以上 40歳未満	0	高 校 卒	6	小学校教諭	1
		40歳以上 45歳未満	0				
10年以上 15年未満	0	45歳以上 50歳未満	2	短 大 卒	2	中学校教諭	0
		50歳以上 55歳未満	2			高等学校教諭	1
(平均年数)	(1.6年)	50歳以上 55歳未満	2	大 学 卒	1	な し	6
		(平均年齢)	(37.8歳)				
計	9	計	9	計	9	計	9

(昭. 47. 8. 30現在)

ないことであるが、物理的な後進性に心理的な圧迫感による拍車かけられると、当事者努力が軽視され事業そのものの進展が阻まれる。

例えば、後進的な地域では指導員はどのような立場におかれているのであろうか、とりわ

表3 K市学童保育所（4か所）実態表

—昭. 55・2—

	A	B	C	D
場 所 (小学校)	運動場の北のプレハブ教室。日・時で移動する。	普通教室の1/2程度の広さでホームコタツとストーブあり。	理科教室のすみにたたみをしいて机と椅子をおく。	校舎増築にともない、理科室が使えないので空き教室に移動。
指 導 員	○9年目、とても子ども好きで、場所は悪いが懸命にやっている。ひとりで面倒をみる。	○8年目、男子独身。 ○4年目主婦若いので身分保障を求めて運動中。	○10年目、元教師(70歳)。 ○3年目主婦。	○半年、主婦。
お や つ	学校前農協で1人50円ぐらいでおかしを買って実費を払う。	業者に用意してもらい月末に実費支払い。1人1日40円程度。	左に同じ、1人1日50円程度。	左に同じ、1人1日40円程度。
児童数と今後の見とおし	○28名 人口急増地域で増える傾向あり。	○40名 ほとんど転入家庭、増える傾向にある。	○38名 当市で最も古い地域なので多種多様。	○12名 公団入居が5月に始まる予定なので最も急増する地域。
保育内容	宿題をして子ども同志で遊ぶ。指導員は細かい心配りをする。	宿題したり、ホームコタツで家庭的な気分をだすこと。	子ども同志で遊ぶ。指導者としてのしつけが厳しく、学校の続きのような点がみえる。	人数が少ないので家族的な遊びが多いが、多人数遊び活発さに欠ける。
備 考	校舎増築にともない、せめて落ち着いて過ごせる部屋が欲しいとのことだが独立しない限りむずかしいように感じられる。仲良し対象児も入級していないのが実情のように思う。	まず部屋がせまく、ここでも対象児が入級していないところに問題があると考えられる。	当市で一番古く最も充実している。障害児学級の2人が入級しているが指導についてふりまわされているとのこと。指導員の保障がないところに、もし何か起きると大変なことになると考えられる。	54年5月開所。新しいために何もない。増築にともない、一室確保できればよいと考えられる。いっきに急増が予想される。

け行政（管理）側の対応とどのようにかかわっているのでしょうか。そうした事例をK市にみよう。

まず、2年間ほど学童保育指導員をしていたT・K氏（現在K市福祉事務所家庭児童相談室相談員）から寄せられた、K市の学童保育所実態観察資料（表3参照）がある。みる限り決して緻密な観察データとはいえないが、これをとおして、人口急増地域K市学童保育のかかえている問題が、恵まれていない環境条件とともに間接的に響いてくる。

T・K氏は「K市における学童保育の実態は相当遅れている」と嘆じ、さらに続けてつぎ

のように問題の所在を指摘する。

「昨年11月にK市の学童保育実施校4校の指導員がやっと集まる機会をもち話しあわれたが、顔が揃った状態で何をやらねばならないかの問題が明らかにできなかったようで、たんなる顔合わせに終わったと聞いている。指導員がその後、学校長に設備のことなどで申し入れをした時、『改善要求を出すのならやめて下さい。なり手はたくさんありますから……』といわれたらしく指導員が泣き声で電話をかけてきた。そこで、まず保護者と議員が話すことになり、学校側にその旨申し入れると『保護者会開くことならず』との返事、夜自治会の会議所に保護者15名ほど集まって実態を聞かされてびっくりされ（議員が）積極的に取り組むことが約束されたわけである。（略）いま議会が開かれており、共産党議員から学童保育が質問事項にとりあげられたところ、『予算がないのと保護者の要求が出ていないのでいま以上の進展なし』とのこと。（略）学童保育の応援が共産党関係者であったからなのかはっきりはしていないが、取り組みは後退したのではないかとさえいわれている。

現在の世の中において忘れられた存在である、法によって守られることのない子どもたちの多くは大人の締めつけにより心の障害をもっているといえよう。私が本当に残念に思うのは、子どもの成長を願った行政であるはずのものが、政党、思想で事がすすめられていくことであり、力のない私には強い憤りすら覚える。それが現実だと思っても、主体の置き方がどこか間違っている状態のように思えてならない。」（傍点筆者）

「法によって守られることのない子どもたち」にこそ、行政が、自立志向のための具体的な福祉サービスを先取的に提供しなければならないのである。

当時であって、○ 指導員の研修が十分保障されていなかったであろうこと。○ 指導員の要望が一方的に斥けられていること。○ 議会における行政の姿勢に問題のあること。○ 対象者（子ども）主体の原則が忘却されていること等々、何れもその犠牲は子どもにかぶさってくるという問題が明らかである。

3. 関連社会資源との連絡調整を十分にはかる必要のあること。

全国学童保育連絡協議会が学童保育のあり方、保育の質的向上を旨として自主的な研究実践活動を展開してきた役割は大きい。それは当事者努力としては極めて格調の高い理念を追求してとどまらない。

例えば同協議会がまとめた、学童保育の役割をこれまでの実践や運動の実証から、

- (1) 学童保育は、共働き家庭、母子・父子家庭の親の働く権利を守り、家族全体の生活を守ることになる。
- (2) 学童保育は、共働き家庭、母子・父子家庭の学童の下校後の生活を守ることになる。
- (3) 学童保育は、異年齢の子どもたちの生活づくりをとおして、発達を促す場となる。
- (4) 学童保育は、子どもを幸せにするという地域における運動の一単位となる。
- (5) 学童保育は、失われた地域の教育力回復の一翼をになうことができる。

等に集約しこれを学童保育の原点としている。

この役割認識に立って、具体的に、学童保育を子どもにとって魅力のある、楽しい生活や成長の場にしていく営みは指導員の仕事であるという。ただし、それは指導員が独自の、固有の力量で行なっていくのではなくて、「その過程では、指導員と父母がしっかりと手を結び、ちえと力をだしあって努力」しなければならないという協業・共同・連帯の論理が強調される。

この論理の妥当性をもとより否定するものではない。しかしこの論理の客観性、科学性はどうかということになると全面的に首肯しがたいのである。いささか閉鎖的、微視的な発想に終始しておりはしないかということである。

端的にいうと、指導員も保護者もそしてそれぞれの組織集団も、さらに巨視的な見地に立っての展望をもたなければならないし、その視点に立ってより広範な活動を展開しなければ子どもの好ましい発達には十分に期せられないであろう。

協議会が上述の学童保育の役割認識を高揚させ、指導員と父母の協業・共同・連帯の論理を強調しても、末端の地域自治体では意外な問題的事実が潜在しているのである。

例えば、

- 指導員の存在を学校長、教師さらにはPTAの上部役員まで知らない（知らされていない）ことがある。——指導員に対する認識・関心の所在の問題——
 - 学童保育に預けっぱなしで平然としている無理解、無責任、無感覚な親が実在する。——保護者自身の問題——
 - 学童保育にボランティア活動を積極的に導入するという考え方が拒否される。——その背景の所在——
 - 学童保育へ入所手続きのうえで民生児童委員の助力を願おうという着想に疑義がもたれ、全面的な賛意が表明されにくい。——社会資源に対する正しい理解の欠如——
- などがある。

すでに指導員に対する専門職上の資質についての期待感は指摘したとおりである。

ところで、発達途上にある子どもの生活は、彼をとりまく地域社会のすべての資源（自然的・社会的）とかかわりをもっている。いいかえれば、すべての資源との関連交渉によって発達する。生活の経験の拡大がそれだ。

資源との正常な関連交渉が、望ましい子ども像をつくりあげるとするならば、指導員も亦、自己の指導性をより確かなものとするために、とりわけ関連する社会資源に鋭く着目して、それぞれの資源がもつところの、独自の専門的力量を活用することにやぶさかであってはならない。

こうした、資源との関連交渉をはかることなく、指導員が自己の指導力を過信したり、心情的な気負いをもっていたのでは、子どもは伸びるべくして伸びるものではないことを肝に

銘すべきである。

子どもの放課後の生活を保障するというのであれば、放課前の子どもの生活の経過を認識しておかなければならない。そこでまずさがけて、最も身近かな資源としての学校教師との積極的な交流をはかるべきである。（このことは逆に学校側にもいえることなのだが）指導員が学校を、教師が学童保育所を訪問しあい、それぞれに学習指導や保育活動について見聞を広め自己の職能に生かす。

このような交流の積み重ねの中から、両者が共同して保育計画を練るということはまさに理想の形態に近づくものと考ええる。相互の留意事項（指導上の）は、基本的生活習慣の形成・行動様式という領域では共通化し、個性的能力の開発・伸長という部分は学校、学童保育所それぞれの場で個別化されるであろう。それは単なる形式のみであってはならない。子どもが表わす学校、保育所でのそれぞれの顔から、その場に適応して生気を漲らせた表情を、指導員も教師も読みとれるようになることが肝要である。

多く、学校の敷地内にある学童保育所の最大の欠陥は、こうした両者の意図的な相互作用を推進することによって、逆に、最大のメリットと化することが可能であるといえよう。

子どもにとって関連する人的社会資源がすべて教師であり援助者であるのだという認識を、子どもが自らの中にもつこと、自己が自立するために、実に多くの人々が関与しているのだというこの認識や自己存在感は、充実感・安定感につながる。さらに学習や生活そのものを自らの向上にむけて意欲化させることになる。

子どものくらしの保障というのはこのような状態に子どもを落ち着けるということを意味するものなのである。

なお、学童保育にとって関連する社会資源としては、学校のほか、P. T. A（育友会）、民生児童委員会、子ども会、青少年育成団体、自治会（町内会）、社会福祉協議会等があげられよう。何れにしても、関連する社会資源はこれからさらに多様化してくると思われるが、ここでの大きな問題は、資源間の連絡調整のかなめ役割は何によって果たされることが最も望ましいことかということである（未完）。

以上、若干の問題点考察にとどまったが、ここで指摘し得なかった問題点についても、さきにふれたN市の答申は盛り込んでいると思われるので、参考に供する意味でその全文を（資料として）つぎに添えた。

(資料)

N市の留守家庭児童会のあり方について

答 申 書

昭和57年 8 月

N市児童対策審議会

昭和57年 8 月26日

N 市 長 名 殿

N市児童対策審議会

会長名

N市の留守家庭児童会事業のあり方について（答申）

本審議会は、貴殿から昭和54年12月14日付で諮問された「N市の留守家庭児童会事業のあり方について」を慎重に審議した結果、別紙のとおり答申します。

ま え が き

留守家庭児童会事業は、当初文部省の所管であったが、厚生省の所管に移るという経緯もあって、自治体により事業の所管、形態、内容、運営方法もさまざまである。

本市における留守家庭児童会事業は、保護者の自主開設で始まり、昭和46年4月に公営化され、教育委員会の所管となった。

爾来、12年目を迎えた今日、当事業の発足来の経緯をふまえて、その意義を再確認し、今後の方向性をさぐり、当面必要と考えられる施策について答申する。

1 N市留守家庭児童会事業の意義

昭和30年代後半からの全国的な産業構造の変化は、急速な地域的変動を呼び、いわゆる「都市化」をもたらした。

したがって、核家族化、働く婦人の増大による、放課後における「かぎっ子」の対策が緊急なものとなった。

本市においても各小学校での空き教室を利用した「かぎっ子教室」が開設されたが、児童増による教室不足も深刻で、その対策に悩まされたのである。

昭和43年に、各小学校区で保護者による自主的な学童保育所が開設された。その後、放課後の保育に欠ける児童はますます増大し、保護者から学童保育公営化への要望がいっそう高まった。

当初、文部省も「かぎっ子」対策から「留守家庭児童健全育成事業」として所管したが、程なく厚生省所管の「都市児童健全育成事業」に移されている。しかし、明確な国の制度としては打ち出されていない。

こうした状況の中で本市では、昭和46年に町教育委員会の所管として公営化された。

昭和50年ごろから当初の1施設30人定員では収容しきれなくなり、定員増の措置をとり、現在平均60人以上が各小学校単位の留守家庭児童会に入会している。

近年、児童をとりまく環境はいっそう厳しさを増し児童の非行の低年齢化など憂慮すべき事態とな

っている。現在、すべての児童の健全育成の課題が急務となっている中で、保護者として安心して働けるように、保育内容の充実やいっそう教育的な条件の整備を図るなど、要望は多様化している。また、この事業に対して、一般市民の立場から、児童の健全育成の面で関心も高まっているのが現状である。

この事業は、児童福祉法に定める「保護者の労働又は疾病等の事由」による、いわゆる「保育に欠ける児童」に対するものとして、社会福祉施策の中に位置づけるのも一つの方策である。しかし、本市においては、先に述べた国の制度上の不明確さや「かぎっ子教室」以来の経緯もあって、「N市留守家庭児童会事業実施要綱」を制定し、市教育委員会が社会教育的配慮をもってこの事業の運営を行ってきたものである。

地方公共団体は、すべての児童に対して、児童憲章の理念に照らし、児童福祉法の定めに沿い、保護者と共に公的に責任をもたなければならない。その一環として、「放課後の家庭保育に欠ける児童」に対し「健やかに育成すること」を目的としている当事業の要綱を再確認し、この事業を意義づけるべきである。

このように、この事業は福祉的性格が強いが、児童の福祉には教育をぬいては考えられない。社会福祉事業として位置づけるにしても、きめ細かい教育的配慮が必要である。

2 N市留守家庭児童会事業の今日的諸問題

本市留守家庭児童会事業は、これまで市教育委員会等関係者が、施設・設備の整備をはじめ、子どもの生活の安全性保持や、集団生活をとおしての適切な人間関係の醸成等に相応の努力をはらってきたので、大過なく今日に及んできた。このことは高く評価されるところである。

しかし、より充実した留守家庭児童会事業の展開を目ざそうとするならば、これまで行ってきた事業を基本的に、また多面的に見なおす必要もあり、以下のような問題点があることに着目しないわけにはいかない。

- (1) 子どもの健全育成に欠かせない児童遊園や児童館等の児童厚生施設が不足していること。
- (2) 現在の留守家庭児童会が小学校地内に存在しているそのことに立地上の基本的な問題点はないかということ。
- (3) 留守家庭児童会に入会したいが、入会できない実情に照らして、入会希望の実態把握と同時に入会基準の見なおしが必要ではないかということ。
- (4) 保育の質を高めるという見地に立つとき、指導員の任用ならびにその身分保障の適正化のため、行政上の独自の配慮が払われなければならないこと。
- (5) 同じく保育の質を高めるということについて、子どもの生活経験を上げたり、子どもの自主性、社会性、創造性が集団生活をとおして培われるような活動内容を意図的に計画・展開するためには、指導員自身の、より高次な専門職をめざしての資質向上が研修等をとおして図られなければならないということ。
- (6) 留守家庭児童会の運営を円滑にするための指導管理の態勢を充実することとあわせて、留守家庭児童会を核とした関連社会資源（学校・保護者会・育友会・民生児童委員会・子ども会・青少年育成団体・自治会等）相互の連絡調整にきめ細かい配慮が必要とされること。

- (7) 保育が形式的・平板的に流れないよう、子どもの生活上の欲求や関心・意識をつまびらかにし、流動的・実質的な保育活動が構成されるように期待されていること。
- (8) 子どもの出席状況の変動は、これを柔軟に把握しなければならないとしても、出席率低下の原因を分析し、出席率を高めるための努力を払うべきこと。
- (9) 「わが子を預けておきさえすれば」というのみの安易な考え方があるとすれば、それは改められなければならないし、保護者の責任は十分に自覚されなければならないこと。

3 N市留守家庭児童会事業の当面の問題解決事項と課題としての将来構想

(1) 当面する問題解決事項

ア 入会学年

現行でやむを得ないと思われる。しかし、留守家庭児童会におけるリーダーの養成をするため、場合によっては試行的に一部5・6年生を対象とするなど弾力的な運用を検討されたい。なお、障害をもつ児童については、関係者の意見も求め、入会学年の引き上げなど実態に即した措置をされたい。

イ 定員

当面は、入会希望者に合わせた現実的対応での定員数を検討されたい。

なお、校区により現施設で対応できない場合は必要な措置を講じられたい。

ウ 資格

家庭の実態を十分考慮し、入会資格を弾力的に認定できるよう資格事項を再検討することとあわせて、適格な入会状況を保つため家庭状況の変化の把握に努められたい。なお、場合によっては、地域の民生児童委員等の協力を得ることが望ましい。

エ 障害児

障害児の受け入れについては、加配指導員等の充実に図るなど指導体制の整備を行ない、十分な指導が受けられるようにされたい。

オ 施設

今後の児童数の減少傾向や将来構想（児童館方式等）との関連もあるので現施設で対処し、老朽化の施設については将来構想との関連や現況の定数を考慮して、最近新築した施設と同程度の規模で建設に努力されたい。

なお、施設内における破損部分等は、随時修繕に努められたい。

カ 保育内容

文化活動、スポーツ・レクリエーション活動等遊びを通じた内容とし、児童の自主的活動や計画的活動が促進されるよう援助することが望ましい。

なお、日曜日、祝日等休会中の行事は、留守家庭児童会事業の対象外にすべきである。

キ 指導員

指導員は、現行の2人配置を基本とし、定員数により、増員を検討されたい。

指導員の身分については、その位置付けを明確にし、待遇面についても身分保障の観点から改善に努められたい。

ク 運 営 費（建設費を除く）

この事業は、前記「留守家庭児童会事業の意義」にも述べたように、児童の健全育成は保護者と公共団体が共に担うべき課題であると考えられることから、事業に要する経費は両者が負担すべきである。保護者の負担は、個々の生活実態に即した応分の負担が妥当であろう。

(2) 課題としての将来構想

留守家庭児童会事業に対して、本市のはたしてきた先進的役割にかんがみ、また、今日の児童のおかれた多様かつ複雑な状況をかえりみて、すべての児童の健全育成のために、一方で国に対して留守家庭児童会（学童保育所）の制度化を中心とする全児童対策を求めながら、同時に本市独自の全児童対策を確立すべきである。

したがって、既存の留守家庭児童会の充実を前提として、これを保持しながら全児童対策を確立することが必要である。そのためには以下のような構想が考えられる。

ア 市は児童館もしくはコミュニティセンターを各小学校区に設置し、館（センター）内に既存の留守家庭児童会を充実させて常設し、同時に、全児童に対して常時開放し、留守家庭児童会児童及び他児童の地域的結びつきを検討すること。

なお、検討にあたっては、テストケースとしての試行を行なうなどの配慮をすること。

イ 上記アの構想にのっとり民間委託する場合も検討すること。

ウ アの構想によって設置・運営される館（センター）に対する側面的援助としてのボランティア活動を積極的に取り入れること。それによって館（センター）の企画、運営がより豊かに多様化されることが考えられる。

付表

N市児童対策審議会委員名簿

参考文献

- 金田茂郎著「戦後日本の児童政策批判」啓隆閣・昭和44年
- 全国学童保育連絡協議会編「学童保育年報」1978. 11. No. 1・一声社